

## 특별기고

# 미국 펜실베이니아 주 인력개발위원회의 운영 현황과 지역기반 직업능력개발 거버넌스 구축 과제

류기락 한국직업능력개발원 연구위원

## I. 서론

우리나라의 「근로자 직업능력개발법」 제2조에서 직업능력개발정책은 “근로자의 직무수행능력을 습득 또는 향상시키기 위하여 실시하는 훈련”으로 규정되어 있다. 근로자의 직무수행능력은 생산현장에서 근로자를 활용하는 기업이나 고용주가 가장 잘 파악할 수 있으며, 이들의 훈련수요를 반영한 직업능력개발 프로그램이 가장 효과적이라는 인식이 확대되고 있다. 또한 정책의 설계 및 실행이라는 측면에서 기업의 현장 인력이나 훈련에 대한 수요는 중앙정부보다 지역에서 파악하는 것이 보다 적절하며, 중앙정부의 계획과 통제에 의하여 훈련을 실시하기보다는 지역 이해당사자의 협의와 조정에 의한 의사결정으로 훈련을 공급하는 것이 더 효과적이라는 판단이 힘을 얻고 있다.

이것은 직업능력개발 거버넌스의 탈중앙집중화 혹은 분권화(Considine and Lewis, 2013)를 의미하는데 과연 이러한 변화가 보다 나은 정책성과를 가져올 것인지 귀추가 주목된다. 본고에서는 미국 펜실베이니아 주 인력개발위원회의 직업능력개발 거버넌스의 최근 흐름과 쟁점을 파악하고, 우리나라 지역인적자원개발위원회의 확대로 대변되는 지역기반 직업능력개발 거버넌스 구축에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

## Ⅱ. 우리나라의 직업능력개발 거버넌스

### 1. 중앙정부 주도의 직업능력개발정책

우리나라의 직업능력개발정책은 오랫동안 중앙정부의 주관부처가 주도적으로 정책을 설계하고 산하기관을 통하여 사업을 수행하는 방식으로 진행되어 왔다. 직업능력개발 프로그램 수립과 전달에 있어 가장 기초적인 데이터 또한 ‘직종별사업체노동력조사’와 같은 중앙주도의 대규모 조사를 통해 수집되었고 통계적 분석 방법으로 직종별 직업훈련 프로그램의 공급 규모를 결정하였다. 훈련기관은 중앙정부의 훈련공급 규모 내에서 적절한 절차를 거쳐 훈련 프로그램을 제공하고 훈련 프로그램에 대한 성과관리 역시 중앙정부에 의하여 사후적으로 관리되어 왔다.

그러나 2000년대 후반 이후 직업능력개발계좌제 도입을 계기로 훈련의 시장화가 진행되고 훈련 프로그램 선택권이 훈련참여자에게 부여되면서 훈련의 탈중앙집중화가 전개되었다. 물론 이 시기에도 국가기간전략직종훈련을 비롯한 다수의 훈련 프로그램은 여전히 중앙정부의 권한하에 프로그램 공급 규모가 결정되고 훈련 품질관리가 진행되었다.

### 2. 지역산업맞춤형 인력양성 사업과 지역산업인적자원개발위원회의 설립

2013년부터 지역산업의 수요에 부응하는 인력을 양성하기 위한 지역산업맞춤형 인력양성 사업(이하 지산맞 사업)이 본격화되면서 직업능력개발정책 거버넌스의 탈중앙집중화가 진행되고 있다. 지산맞 사업은 지역인적자원개발위원회를 설립하여 지역 단위 고용주에 대한 인력 및 훈련 수요조사를 실시하고, 조사결과에 기반하여 공동훈련센터를 통해 산업수요에 부응하는 훈련 프로그램을 공급하는 사업으로 출발하였다. 이는 기존의 직업능력개발훈련 프로그램과는 별도로 지역산업 수요 맞춤형 훈련 프로그램을 공동훈련센터를 통해 추가 공급하는 메커니즘으로 이해할 수 있다.

더욱이 2015년 2월 지역인자위가 위원회 구성에서 지역산업계의 대표성을 강화하고 산업인적자원개발위원회를 통합하여 지역산업인적자원개발위원회(이하 지역산업인자위)로 확대 개편되면

서 지역산업인자위의 위상에 큰 변화가 예상된다. 즉, 지역산업인자위가 지역의 대표적 직업교육 훈련기관인 공동훈련센터를 통해 훈련을 추가 공급하는 데에 그치는 것이 아니라 직업능력개발훈련의 정책설계, 훈련공급, 사후평가 등의 통합적 역할을 담당하는 거버넌스로서 그 위상이 새롭게 자리매김되고 있다. 요컨대, 지역산업인자위의 출범은 우리나라 직업능력개발정책 거버넌스 변화를 통하여 ‘지역수요 대응성을 제고하고 직업능력개발체제의 효과성을 제고’하려는 정책 방향의 전환을 예고하는 것으로 평가된다(최영섭, 2015).

### Ⅲ. 미국 인력투자법(WIA)의 특성과 지역인력개발위원회의 사례

미국의 인력투자법(Workforce Investment Act: WIA)은 직업능력개발정책 설계와 프로그램 전달에 있어 큰 변화를 의미한다. 무엇보다도 기존의 연방인력개발체제하에서 산발적으로 수행되던 인적자원개발, 혹은 직업능력개발 훈련 프로그램을 통합하고 현대화한 것이 가장 큰 의의라 할 수 있다(Wolf, 2016). 또한 직업능력개발정책 재원의 활용에 있어서도 연방정부와 주정부, 지역 단위 프로그램 시행 기관 간의 책무성 기제(accountability mechanism)에 기초하여 연방기금 활용의 효과성을 도모한 것 또한 주목할 만하다.

인력투자법은 직업능력개발 프로그램의 수혜자, 혹은 참여자 측면에서도 큰 변화를 초래하였다. 기존의 직업능력개발훈련파트너십법(Job Training Partnership Act: JTPA)하에서 연방정부 프로그램을 중앙정부 계획 하에 훈련 물량을 할당하던 방식으로부터 개인훈련계좌 방식을 활용하여 소비자 선택권이라는 시장원리를 도입한 것 또한 매우 중요한 변화를 의미한다.<sup>1)</sup>

훈련 프로그램 전달체제와 관련하여 인력투자법은 고용 및 훈련서비스 전달체제의 통합에 기여했다. 고용 및 사회 서비스를 전달하는 다양한 공급기관들을 하나의 장소 즉, 원스톱 센터에 배치하여 서비스 전달의 효율성과 소비자 접근권 확대를 도모하였다. 특히, 원스톱 센터 설립은 직업능력개발정책의 주된 고객인 취약계층의 복합 위험에 대응하여 효과적으로 다양한 서비스를 연계

1) 개인훈련계좌 방식은 우리나라에서도 2008년 직업능력개발계좌제의 형태로 도입되었다. 이 제도는 글로벌 금융위기를 겪으며 실업률이 급증하는 가운데 실업자 훈련 전달체제를 쇄신하고자 하는 가장 중요한 정책 수단으로 활용되었다.

하려는 시도로 큰 주목을 끌었다.<sup>2)</sup>

## 1. 훈련재정 배분 방식의 변화와 성과관리제

WIA 체제 하에서 훈련재정 배분 방식의 가장 큰 변화는 개인훈련계좌제를 도입하여 훈련 프로그램을 공급하는 데 있다. 즉, 훈련참여자에게 개인훈련계좌를 발급하고 훈련참여자가 적격훈련 공급기관이 제공하는 훈련 프로그램을 계좌를 통해 구매하는 방식을 도입한 것이다. 이는 훈련공급이 중앙정부의 계획하에 결정되는 것이 아니라, 바우처를 통하여 수요자가 훈련 프로그램을 자발적으로 선택하여 구매함으로써 훈련공급이 소비자의 선호에 의하여 결정되는 시스템으로 전환하는 것을 뜻한다. 동시에 주정부는 적격훈련기관(ETPL)을 선정하여 훈련과정에 대한 품질관리를 하였다. WIA 프로그램에 대한 성과관리를 위해서 각 주는 주별 성과지표를 활용하여 최소기준을 충족하도록 하였다. 또한 인력투자법의 법정 프로그램 성과를 실업보험 데이터와 연결하여 참여자의 취업, 고용유지, 소득 결과를 각 원스톱 센터와 훈련기관, 고용주로부터 수집하여 활용하였다.

인력투자법의 성과관리는 신공공관리(New Public Management: NPM) 이론의 영향을 받은 것이다. 성과관리는 의회의 성과목표를 개별 주 및 미국 노동부와 의 교섭을 통하여 설정하도록 규정하였다. 미국 노동부는 회귀모형에 기반하여 전국 단위의 성과목표를 설정하고 지역노동시장 자료와 기타 자료를 활용하여 주정부 및 자치주 단위의 성과목표를 제시하였다.

인력투자법의 성과관리는 구조적으로 연방정부와 지역 수준에서 자리매김 되었는데, 이러한 상하구조가 향후 프로그램 실행과정에서 갈등을 초래하였다. 주정부 WIA 관리자는 우선적으로 연방정부와 표준을 협상한 이후 이를 주정부에 전달하고 각 주는 주정부 정책에 따라 상이한 규칙을 적용하였다. 주정부와 지역의 관료는 WIA의 성과 기준과 표준이 자의적이며 상대적으로 낙후지역을 고려하지 않고 있다는 점을 들어 적용을 꺼려하였다(Besharov and Cottingham, 2011).

인력투자법 성과관리제의 특징은 표준화에 있다. 미국 노동부는 각 주와 원스톱 센터별로 표준화된 정의를 도입하여 이를 문서화하고 기술적 설명 방법을 활용하여 성과표준을 설정하였다. 또

2) 우리나라에서도 고용 및 사회복지 서비스 전달체계를 단순화하고 소비자 접근성을 높이기 위하여 2014년부터 남양주를 필두로 하여 고용-복지센터가 설립되어 운영되고 있다.

주의 지역별 경제조건과 구직자 특성을 고려하여 성과표준을 조정하는 방법도 활용하였다. 그리고 원스톱 센터 이용에 있어서 소득기준에 따른 제한을 없애고 서비스 이용의 보편성을 확보하였다.

인력투자법 훈련 프로그램의 특징 중 하나는 바로 맞춤형 훈련이다. 일반적 스킬의 제고 훈련이 상대적으로 노동시장 하층의 일자리 진입에 초점을 맞춘 반면, 맞춤형 훈련은 기업의 수요를 반영한 것으로 훈련성과가 더 큰 것으로 알려져 있다. 이는 직업교육에서 제공하는 이론중심의 훈련과 차별되며 특정 지역의 고용주 수요에 대응하여 특수 숙련 근로자의 구직에 활용되는 훈련으로 고용주가 훈련수료자의 채용과 훈련비용 일부를 부담하고 있다.

인력투자법 후원 직업훈련은 민간 고용주와의 조정을 거쳐 부문 훈련 중심으로 진행되고 있어 맞춤형 훈련에 대한 수요가 높은 편이다. 그러나 원스톱 센터 계약 체결과정에서 민간 부문 참여가 감소하는 것에 대한 우려도 제기되고 있다. 소비자 선택에 의한 구직자 선별이 시장의 현실이지만 고용주 주도 서비스 전달체계와 정합성을 띠지 못하는 측면이 있기 때문이다. 원스톱 센터 관리에 다양한 부문의 조직들의 입찰참여를 유인할 기제가 필요하다는 지적이 제기된다(Pennsylvania Workforce Development Board, 2016).

## 2. 원스톱 센터 도입과 서비스 전달체계의 통합

인력투자법 이전의 미국 연방 훈련 프로그램은 주로 저소득층이나 공공부조 수급자 중심으로 운영되었으며, 프로그램 간 중복과 비효율성으로 인해 구직자에게 혼란을 초래하였다. 인력투자법의 도입은 고용 및 훈련 정책의 큰 변화를 의미하는데, 서비스 접근 기준으로서 소득기준의 중요성이 감소하고 노동시장 재통합 수단으로서 직업훈련의 중요성이 감소하는 대신 구직스킬이나 취업 알선이 강조된 점을 들 수 있다. 또한 개인훈련계좌 발급을 통해 훈련 선택에서 개인의 책임이 증가하고 서비스 전달에 있어서는 원스톱 센터를 통한 서비스의 통합과 연계가 강조된다는 특징이 있다. 주정부와 지자체의 의사결정 권한이 강조되어 직업능력개발 거버넌스의 분권화가 진행된 것이다.

인력투자법의 또 다른 특징은 서비스 전달체계의 통합이다. 원스톱 센터로 서비스가 통합되면서 고용훈련서비스가 일원화되어 제공되고 있다. 미국 노동부에서 주관하는 16개의 연방재정지원

직업능력개발 프로그램이 원스톱 센터를 통해서 서비스를 제공하고 있다. 각각의 주는 1개 이상의 인력투자지역(Workforce Investment Areas: WIAs)을 지정하고, 각 지역별로 1개 이상의 원스톱 센터를 설치하도록 규정하고 있다. 이 원스톱 센터에서는 모든 프로그램의 핵심 서비스에 대한 접근이 가능하도록 하고 있다. 센터 운영의 유연성을 확보하기 위해서 사업수행기관이 공동입주(co-location)하고 다른 한편으로 전자정보, 오프라인 파트너 프로그램으로 상호 연계하고 있다. 파트너 기관은 원스톱 센터 개발 운영비용을 함께 분담하도록 하고 있다.

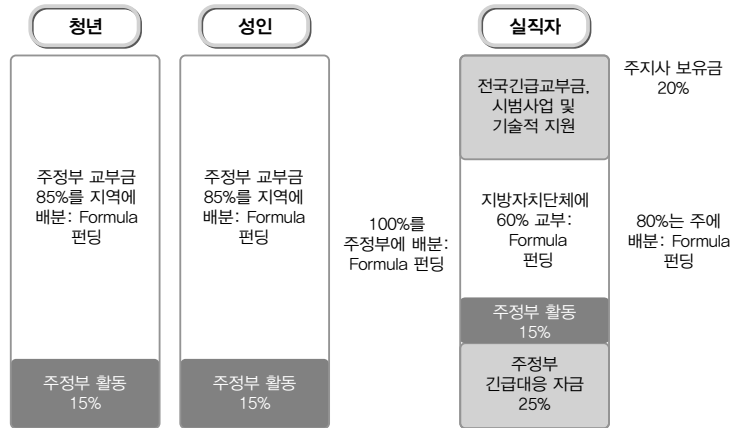
원스톱 센터는 프로그램 간 서비스 제공과정을 조정한다. 주정부나 WIAs에서 프로그램 운영의 유연성을 주고 지역 단위에서 구직자와 고용주의 요구를 충족시키는 방법을 개발하고 있다. 또한 복합적인 사회위험에 직면하고 있는 취약계층 구직자를 위해서 사례관리와 접수 절차를 병합하고 서비스 계획과 컴퓨터 네트워크를 공유하고 있다.

### 3. 성과기반 관리체계의 문제점

WIA에서 직업능력개발 프로그램의 또 다른 특징은 바로 고용주를 주요 고객으로 간주하는 접근 방식이다. 주 계획은 지역 고용주에 대한 아웃리치서비스를 강조하고 있으며 고용주와 원스톱 센터는 밀접하게 연결되어 있다. 구직 및 훈련 프로그램에 대한 지원도 고용주 맞춤형으로 진행된다. WIA의 핵심 프로그램인 성인, 실직노동자, 청년 프로그램은 각각 핵심서비스, 집중서비스, 훈련서비스로 구성되어 있다.<sup>3)</sup>

3) 인력투자법(WIA) 하에서 서비스 및 자격 요건이 재조정되었다. 첫째, 핵심서비스는 노동시장 정보를 제공하여 우선적으로 취업알선을 하는 것이다. 둘째, 집중서비스는 구직자의 종합역량평가와 사례관리를 포함하는 것으로 구직자의 언어능력, 갈등관리능력, 근로역량, 졸업자격 등에 대한 평가를 포함한다. 마지막으로 훈련서비스는 핵심서비스와 집중서비스를 받고도 취업하지 못한 집단을 대상으로 직업능력개발향상을 목적으로 훈련을 제공하는 것이다.

표 1. 인력투자법(WIA)의 서비스 프로그램별 자금 흐름 및 활용



주: 지방 자금(fund)의 최대 10%는 지방정부를 위해 사용될 수 있음.

출처: Besharov and Cottingham(2011: 62)

〈표 1〉과 같이 인력투자법하에서 재정지원은 각 주의 WIA 지역별로 법정 포뮬러(Formula)에 따라 이루어지는데 지역의 실업률, 장기실업자 수, 저소득 성인 및 청년 수 등이 주요 지표에 포함된다. 주정부는 연방정부로부터 할당받은 자금의 15%를 주 단위 활동에 투입할 수 있다. 원스톱 센터 설립과 운영지원, 주 및 지방자치단체 단위의 경영정보시스템 개발 및 운영, 훈련제공기관 목록 제공 등이 주된 활동에 포함된다. 각 주는 실직자 자금의 25% 이상을 해고 및 공장폐쇄를 겪은 근로자에 대한 긴급지원서비스 제공에 쓸 수 있으며, 나머지 60%는 지역 인력개발지역에 할당된다.

표 2. WIA 지원 프로그램의 법정 성과지표

인력투자법 자금 흐름	성과지표
성인	취업률 6개월간 취업 유지 6개월 후 평균 소득 변화 취업률과 자격취득률 <sup>a</sup>
실직자	취업률 6개월간 취업 유지 6개월 후 소득대체율 취업률과 자격취득률 <sup>a</sup>
19~21세 청년	취업률 6개월간 취업 유지 6개월 후 평균 소득 변화 취업률/교육참여율/훈련참여율/자격취득률 <sup>a</sup>
14~18세 청소년	스킬취득률 학위취득 또는 이와 동등한 자격획득 취업알선 및 유지율
소비자 만족도	참여자 만족도 <sup>a</sup> 고용주 만족도 <sup>a</sup>

주: a는 인력투자법(Workforce Investment Act, WIA)에서의 성과지표를 나타냄.

자료: 미국 노동부(U.S. Department of Labor, USDOL)

이러한 자원배분 방식은 직업훈련파트너십법(JTPA)하에서의 기금할당 방식과 큰 차이는 없다. 그러나 문제점은 자금할당 포물러가 현재의 노동시장 상황이나 인력수요를 항상 정확하게 반영하지는 못한다는 것이다. 이에는 자금할당에 고려된 요인들이 정책 목표 집단에 맞게 조율되지 않는 경우도 있고 자금할당이 현재의 노동시장 조건을 고려하지 못하는 문제, 즉 시차의 문제도 있다. 또한 해고노동자의 자금할당에서 주정부의 실제 해고행위와 관련 없는 시기에 따른 과도한 불안정성 문제도 있다. 따라서 각 주는 안정장치를 통해 자금흐름이 일정 범위 내에서만 변동하도록 하고 있는데 이는 자금지원의 불안정성과 건전재정 관행을 위해 필요한 조치이다.

인력투자법하의 법정지원 프로그램의 성과지표는 <표 2>와 같이 총 17개로 구성되어 있다. 최근 자격증 취득 여부와 구직자 · 고용주 만족도가 새롭게 추가되었다. 프로그램 참여자의 고용성과 측정을 위한 1차 데이터로는 실업급여 자료를 활용하는데 이 자료가 기타 자료에 비해서 객관적이



고 비용 효과적이기 때문이다. 성과목표 설정 과정에서는 주정부에 약간의 재량이 부여되어 성과목표를 부처와 교섭할 수 있도록 하고 있으며 각 주는 지역과 교섭하도록 되어 있다.

그러나 노동시장 성과 중심의 지표는 특정 계층에 대한 서비스 제공을 지연할 우려도 제기된다. 특히, 사업수행기관은 취업한 성인이나 실직 노동자를 등록하기 꺼려하는데 이는 취업자의 소득을 증가시키는 것이지만 실직 노동자의 임금을 대체할 만한 일자리로 알선하기에는 매우 어렵기 때문이다. 또한 시간제 일자리를 찾는 고령근로자의 경우에도 이들의 임금이 낮기 때문에 서비스 제공기관으로서는 기피할 유인이 크다.

연방정부의 성과지표와 관련한 지침의 불명료성도 문제점으로 지적된다. 지표별 대상자 및 기간의 상이, 자격의 정의에 대한 엄격한 기준 부재, 청년층의 스킬획득에 대한 규정의 불명확성이 데이터의 비교가능성에 영향을 미치고 있다. 또, 실업급여로 소득 자료를 파악하기 때문에 자영업자나 군인 등에 대한 추적이 필요하다. 고용 및 소득 성과를 측정할 수 있는 주정부나 지역위원회의 역량 문제도 제기된다. 주정부와 지방정부는 원스톱 센터의 전반적인 성과 측정을 위해서 독자적 지표를 활용하고 있는데, 구직자 · 고용주 · 프로그램 파트너십 · 가족-커뮤니티 관련 지표로 구성되어 있다. 미국 노동부는 이러한 성과 데이터를 활용하여 주정부와 성과목표를 협상하고 인센티브의 부여 또는 제재 부과를 위한 자료로 활용하고 있다.

인력투자법하의 직업능력개발정책은 부족한 자원을 효과적으로 활용하기 위한 정보체계 구축, 연방 · 주 · 지방자치단체 · 민간 부문 등의 핵심 행위자를 이해관계자와 투자자로 참여하도록 유인하는 필요성이 지속적으로 제기되었다. 또한 성과관리제를 통하여 유연성과 책무성의 조화를 도모하고 원스톱 시스템 전반의 성취수준에 대한 효과적인 파악이 필요한 것으로 확인되었다.

#### 4. 지역 인력개발위원회(Local Workforce Development Board: LWBD)의 최근 동향과 쟁점: 미국 펜실베이니아 주의 사례

인력투자법(WIA)은 2014년 인력혁신 및 기회법(Workforce Innovation and Opportunity Act: WIOA)에 의해 승계되었다. 2014년 7월 22일 오바마 대통령이 법안에 서명하였으며, 2015년 7월 1일부터 발효되었다. WIOA는 WIA(1998)의 대체입법으로서 성인교육 및 가족문해법, 와그

너-페이저(Wagner-peyser)법, 직업재활법(1973)의 관련 규정 개정을 포함하고 있다.

WIA와 동일하게 WIOA는 구직자와 고용주 모두를 인력개발을 위한 주된 고객으로 설정하고 있다. 구체적으로 구직자에게는 고용, 교육 및 훈련, 기타 지원서비스를 제공하여 노동시장에서 성공하도록 지원하고, 고용주에게는 글로벌 시장에서 경쟁할 수 있도록 숙련 노동자를 연계해 주도록 되어 있다.

WIOA는 최근 15년 이내 최초의 공공인력개발체제에 관한 입법적 개혁으로 평가받고 있다(Pennsylvania Workforce Development Board, 2016). WIOA의 핵심 프로그램은 매년 수백만 명의 구직자와 근로자를 좋은 일자리로 연계하여 그들이 필요로 하는 스킬과 자격을 획득하도록 지원하는 데 목적이 있다. 이에 프로그램 운영과 관련해서는 연방정부 인력개발 핵심 프로그램 투자의 전략적 조정을 명시하고 있다. 고용 및 훈련 서비스는 성인, 해고노동자, 청년을 대상으로, 와그너-페이저 고용서비스는 노동부 관할의 주별 포물러 방식으로 자금을 지원한다. 그 밖에 교육부 관할하에 성인교육 및 기초문해 프로그램, 직업재활 주자금 프로그램-장애 근로자로 하여금 고용 기회를 얻도록 지원하고 있으며, 취약집단을 위한 프로그램도 승인하고 있다.

WIOA하에서 훈련 프로그램의 운영 및 전달 방식은 기존과 비교할 때, 이해당사자간의 조정, 참여자 집단의 포괄성, 훈련참여자의 선택권, 성과관리의 측면에서 다음과 같은 차별성을 갖는다. 첫째, JTPA나 기타 교육 및 훈련 프로그램은 이해당사자 간 효과적인 조정이나 협력이 부재한 상태로 운영되었다. 그 결과 수요자들의 서비스 선택에 있어 상당한 혼동과 비효율이 초래되었다. 둘째, JTPA하의 프로그램은 참여자격을 갖춘 집단에만 선별적으로 제공되었다. 그로 인하여 기초적 경력개발 프로그램에 대한 접근조차 제한되는 경우가 빈번하였다. 그러나 WIOA하에서 원스톱 전달체제로 전환한 이후 프로그램 참여제한 조건이 완화되었다. 셋째, 훈련참여자의 선택권이 훈련 수요와 상관없이 미리 선정되어 있는 소수의 훈련공급자가 제공하는 프로그램으로 제한되어 있었다. 또한 훈련공급자의 성과나 비용에 관한 정보가 제공되지 않아 소비자나 사물관리자가 '정보에 기반한 선택(informed choice)'을 하기 어려웠다. 넷째, JTPA하의 성과관리에서는 사업수행기관이 최악의 성과를 피하는 데 초점을 둔 반면, WIA하에서는 최선의 성과를 달성하는 데 주력하고 있다. 요컨대 JTPA하의 프로그램은 성과기반 책무기제가 전무하여 고성과를 유인하기 어려웠다.

WIOA하에서 핵심 의사결정기구인 인력개발위원회는 고용주의 참여를 의무화하고 있다는 점

에서는 기존 인력개발체제와 연속성을 띠고 있다. 그러나 기존 JTPA하에서의 협의체와 구별되는 특징도 갖고 있다. 예컨대 JTPA하에서 민간산업협의회(Private Industry Councils: PIC)가 서비스 전달 지역의 이사회 역할을 담당하였으며 단일 자금흐름의 관리에만 초점을 두었다. 반면, WIOA하에서 주·지역 인적자원개발위원회가 공공인력개발을 위한 다양한 프로그램을 감독하고, 이해당사자의 의사결정을 조율하는 조정자적 역할을 맡고 있다.

WIA 서비스는 보다 폭넓은 시장 환경에서 개인에게 서비스를 제공하고 서비스 제공을 위한 원스톱 센터 네트워크 구축을 의무화하고 있다. 또한 고용주의 인력개발 요구 충족과 취업우선전략을 강조한다. 위원회의 구성과 관련하여 지역 인력개발위원회는 기존의 민간산업위원회(Private Industry Councils)를 대체하면서 고용주 주도 조직으로 그 성격을 명시하고 있다(NAWB, 2016).

### 가. 주 인력개발위원회의 구성

WIOA에는 주 인력개발위원회와 지역 인력개발위원회, 원스톱 서비스 센터 간의 역할과 책임도 비교적 상세하게 규정되어 있다. 주 인력개발위원회는 인력개발종합계획을 수립하여 주지사에게 보고하고 승인 받는다. 그리고 인력개발종합계획(State Combined Plan)을 작성할 때 주 위원회는 조화(alignment), 혁신(innovation), 고용주 참여(employer engagement), 책무성 구조, 양질의 데이터라는 원칙을 따르도록 규정하고 있다.

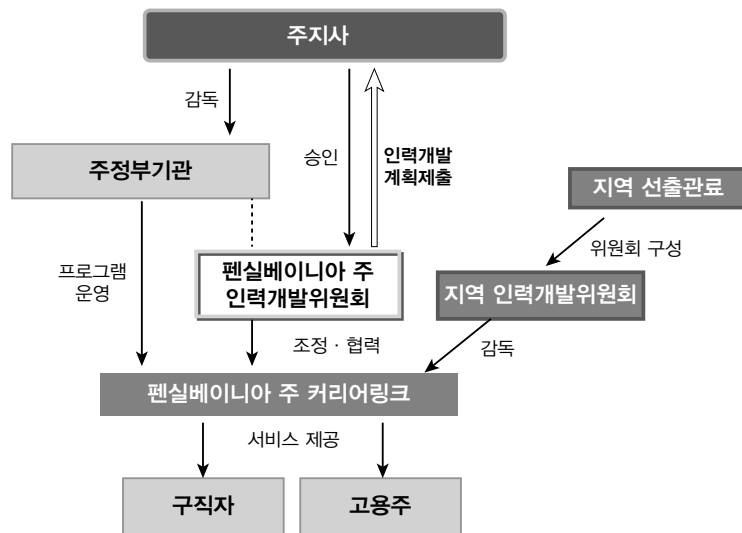
[그림 1]에서 펜실베이니아 주의 경우, 주지사의 인력개발 목표달성을 위한 구체적 방안으로 ‘좋은 일자리(jobs that pay)’, ‘학습효과가 있는 학교(schools that teach)’, ‘효과적인 정부(government that works)’를 제시하고 있다. 구체적으로 목표달성을 위한 협력, 의사소통, 자원의 효과적 활용, 파트너십 등을 강조하고 있다. 또한 주정부의 인력개발종합계획 규정에는 훈련기금의 최소지출 요건이 명시되어 있다. 구직장에 집단에 대한 목표설정과 우선 목표집단(those most in need)에 활용될 수 있는 재량자원의 확보(discretionary grant)가 명시되어 있다.

위원회의 주요 역할과 관련하여 주 위원회(Pennsylvania Workforce Development Board: PA WDB)는 주지사에게 고용주 주도의 인적자원개발 프로그램 및 정책 자문 역할(advisory role)을 담당하고, 인적자원 전략 실행에 필요한 자문 역할도 수행한다.

주 위원회는 조례(bylaws)에 의거하여 3년 임기를 갖는 상임 및 특별 위원회로 구성된다. 핵심 프로그램에는 성인, 해고노동자, 청년, 성인교육 및 기초문해교육, 와그너-페이지, 직업재활(Vocational Rehabilitation: VR) 프로그램 등이 포함되어 있다. 이들 프로그램은 구직자·고용주 서비스 제공, 엄격한 노동시장 정보 활용 및 분석, 서비스와 자원의 효과적 활용을 통한 최적성과 획득을 목표로 한다.

주 인력개발위원회, 지역 인력개발위원회, 주정부 내의 지역 선출 관료, 핵심 WIOA 파트너 프로그램, 기타 파트너 프로그램 및 커리어링크 운영자는 인적자원개발체제 운영과 관련하여 공동 책임을 부담한다.

그림 1. 펜실베이니아 주 인력개발체제



자료: Wolf(2016)를 재구성

펜실베이니아 주 인력개발체제의 주요 행위자는 주지사, 주정부 관련 부처, 주 인력개발위원회, 지역 인력개발위원회와 선출 관료, PA 커리어링크(PA CareerLink), 구직자와 고용주를 포괄한다.

주 인력개발위원회는 주지사가 임명하는 위원으로 구성되어 있으며, 산업계를 대표하는 민간 부문이 과반수로 구성되도록 규정되어 있다. 주 위원회는 주지사에게 주정부 인력개발계획을 제출하고 주지사는 이를 승인한다. 주지사는 인력개발위원회를 설립하여 주 및 지역 수준의 위원회 활동을 감독한다. 원스톱 센터는 연방정부 지원의 직업능력개발 프로그램 서비스를 제공하는 역할을 담당하고 있다.

펜실베이니아 주의 경우 PA 커리어링크가 원스톱 센터의 역할을 맡고 있다. 커리어링크는 인력 및 투자기회법하의 법정(WIOA-mandated) 파트너로서 핵심 프로그램과 관련한 서비스를 제공한다. WIOA의 모든 파트너들은 PA 커리어링크와의 파트너 협약을 체결할 때, 제공해야 할 서비스의 유형과 가용성을 요목화하여 제출해야 한다. 전체 서비스의 효과적이고 효율적인 제공에 있어서 PA 커리어 링크 서비스의 통합이 핵심적이다.

## 1) 조직과 인력

PA 커리어링크의 임직원은 프로그램에 따른 조율이 아니라 기능적 조율을 담당한다. 원스톱 센터의 초기내방자 접객 및 진단, 경력 및 훈련서비스 제공을 포함한 스킬과 커리어의 개발 기능, 비즈니스 서비스 등을 책임지고 있다. 더불어 지역 이니셔티브를 포함한 고용주와의 관례설정 전략, 고용주의 인적자원수요를 해소하는 것 또한 커리어 센터의 역할이다.

WIOA하의 핵심 프로그램 이외에 기타 파트너 프로그램은 다양한 주정부 산하기관 및 준정부 기관에 의해 운영된다. 각 프로그램별로 작업반 상시회의가 개최되며, 주 인력개발위원회는 프로그램 간의 조율 및 협력을 촉진하기 위해 노력한다. 주정부는 핵심 프로그램과 기타 프로그램 간의 서비스 조율을 위한 역할을 담당하며, 효과적인 경력경로<sup>4)</sup>시스템 구축에 주력하고 있다.

4) 펜실베이니아 주 인력개발계획에서 경력경로(Career Pathway)란 고품질의 교육, 훈련 및 서비스를 통칭하는 것으로 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 주 및 지역 경제 관련 산업의 스킬 요구와 일치한다. 둘째, 중등/중등 이후 교육경로 선택에서 성공하도록 준비한다. 셋째, 개인의 교육 및 경력 목표를 달성하도록 지원하는 상담을 포함한다. 넷째, 노동력 준비 활동 및 특정 직종 및 직군의 훈련을 위한 교육을 포함한다. 다섯째, 교육, 훈련, 기타 서비스를 개인의 요구에 맞도록 조직하여 교육·경력 발전을 추구하는 것이다. 여섯째, 중등교육 학위취득(그와 동등 수준) 및 중등 이후 자격을 하나 이상 취득하도록 하는 것이다. 일곱째, 특정 직종 및 직군 내로 개인이 진입·승진하도록 한다. 요컨대 인력개발계획은 경력경로의 확보를 고용 및 직업능력개발 프로그램의 핵심 과제로 간주하고 있다 (Wolf, 2016).

주 위원회의 인력은 모두 주정부의 풀타임 공무원 신분을 유지하고 있으며, 자발적인 의사로 위원회에 참여하고 주 노동부와 주지사의 요구에 대응하는 역할을 담당하고 있다. 지역위원회는 WIOA 자금의 30~50%를 훈련에 지출하도록 하고 있으며 전략 우선순위 직종에 대해서만 훈련서비스를 제공하도록 규정되어 있다.

주 위원회는 훈련공급기관과 정기적 회의도 열고 있으며, 산업 부문에서 인증하는 자격취득을 위한 훈련을 중요시한다. 그러나 교육훈련기관 측에서는 수요와 관계없이 훈련공급을 지속하고자 하는 의도가 있어, 훈련과 일자리의 미스매치가 발생하기도 한다.

주 위원회의 구성원은 주지사가 임명하며, 51% 이상이 민간 부문의 대표자로 구성되도록 하고 있다. 주 위원회 전체 재원의 10%는 운영자금, 50%는 훈련자금으로 활용한다. 최근에는 영리기관도 서비스 공급자로 활동하도록 허용하고 있다. 센트럴 지역 인력개발위원회의 경우 전담인력은 통상 6~7명인데, 일선에서는 10명의 인력이 필요하며 현재 인력 부족 상태에 있다고 판단하고 있다.

주 인력개발위원회는 고용주와의 파트너십을 기반으로 운영되고 있으며, 연방정부와 관계에서는 부문 전략에 초점을 두고 있다. 여러 부문 간의 컨소시엄을 구성하여 지역 고용주의 채용·스킬·인적자원 니즈를 파악하며, 주정부 자금을 지역위원회의 경쟁입찰을 통해 배분한다. 더불어 인력 개발 관련 활동의 성과에 대한 지속적 검토를 실시한다. 이러한 과정에서 지역 노동시장 정보를 적극 활용하며, 스킬 격차(skill gaps)의 존재 여부를 판단하기도 한다. 그뿐만 아니라 기대소득의 격차(pay gap), 일자리에 대한 기대수준의 격차, 시간의 격차 등의 존재 여부도 확인하고 있다. 스킬 전망과 관련하여 통상적인 전망 방법을 활용하며, HPO 관련 연방정부와 주정부의 통계자료를 적극 활용한다. 현장훈련(OJT)의 일부는 6개월가량 지속되는데, 훈련수요를 충족하도록 스킬을 식별하는 작업에 WIOA 자금을 일부 활용하고 있다.<sup>5)</sup>

5) 주 위원회의 인력충원 관련 규정은 다소 불명확하다. 현재 주 위원회의 인력은 1) 주정부 부서에서 충원, 2) 독립적 주정부 기관 또는 사무소로 충원하는 방식으로 이루어지고 있다. 지역위원회와 관련한 규정은 더욱 모호하며, 실제 인력 충원에서의 금지 규정은 명시되어 있다. 이는 기존의 민간산업협의회(PIC) 모형에 대한 대응으로 지역위원회는 WIA 훈련서비스 제공자를 충원할 수 없도록 하고 있다. 다만, 주지사 승인에 의한 예외의 적용이 가능하다. 지역위원회 인력은 1) 지방정부기관에서 충원, 2) 지방정부와 독립된 기관으로 충원(비영리기관으로 다양한 자원의 그랜트 자금을 경쟁 입찰 가능), 3) WIA의 목적과 유사한 조직에서 충원할 수 있다. 자세한 내용은 National Association of Workforce Boards(2016)을 참고할 것.

## 2) 인력개발 운영 계획과 규정

WIOA는 또한 주정부의 인력개발 운영체제 및 정책을 규정한다. 주정부의 정책 실행 조정을 위하여 노동시장 정보체제, 데이터체제, 의사소통체제, 사례관리체제, 잡뱅크 등을 갖추고 있으며, 원스톱 센터를 포함하여 모든 프로그램과 활동에 사용되는 데이터 수집 및 보고 절차를 명시하고 있다. 더불어 핵심 프로그램 제공 주체들 간의 조율을 위해서는 최소서비스 기준, 명확한 규칙 및 책임, 훈련된 스태프를 통한 양질의 서비스 제공을 강조하고 있다. 직원의 직무 향상을 목적으로 표준화된 과정, 기술과정, 콘퍼런스, 워크숍 등을 통해 지식 · 기술 · 전문성을 제고하고, 상호 학습 및 정보교환의 기회로 삼고 있다.

고용주의 참여는 주로 고용주 주도의 주정부 인력개발위원회를 통해서 이루어진다. 주지사는 ‘좋은 일자리 투어(Jobs that Pay Tour)’의 일환으로 비즈니스 리더와의 회합을 주재한다. 커리어 링크 내의 기업서비스팀(Business Service Team: BST)과 지역 고용주의 면담을 통해 고용주의 요구를 파악하고, 적격 구직자를 연계하고 있다. 노동시장 정보 제공을 위해서는 BST가 주정부 및 주 관련 기관과 직접 교류하여 고용주의 서비스 조율에 대한 부담을 덜어주고 있다. 또한 학교 및 커리어 센터, 중등 이후의 교육서비스 제공기관 등도 고용주를 위한 인재 확보 통로로 활용하고 있다.

주정부 부처와 관련 기관은 고용주에게 종합적인, 양질의 서비스를 제공하기 위해 여러 가지 노력을 기울이고 있다. 신규채용 관련 지원을 위해서 직업재활사무소 단일컨택장소 모델(the OVR Single Point of Contract(SPOC) model)을 활용하고 있으며, 주정부 자금지원으로 산업파트너십(Industry Partnership: IP) 프로그램을 운영하고 재직자 훈련을 통한 보다 숙련된 인력확보에 주력하고 있다. 주정부 부처들도 다양한 프로그램과 서비스를 공급하고 있다. 펜실베이니아 주 고령부는 현재 및 미래 근로자의 스킬 향상과 고령자 재가 서비스를 제공하고 있다. 펜실베이니아 주 교육부는 중등 · 중등 이후단계에서의 진로 · 직업교육 프로그램을 통해, 전략 우선순위 직종(High Priority Occupations: HPOs)<sup>6)</sup>에 대한 경력경로 설계 및 정보제공, 일-기반 학습 기회 제공 및

6) WIOA 체제 아래에서 전략 우선순위 직종은 고용 및 훈련 정책 전달에 있어 중요한 준거가 되고 있다. 전략 우선순위 직종(HPOs)은 ‘고용주의 수요가 있고, 고스킬 수요가 있으며, 가족유지 임금을 제공하는 직종’으로 규정된다. 경력개발 기회나 가시적인 ‘경력 사다리’가 있는 직종도 HPOs로 인정될 수 있다. 한편, 가족유지 임금(family sustaining wages)이란 “2015년 직종평균 임금이 32,634달러(2014년 기준 성인 1인 + 아동 1인 가구의 빈곤선의 200% 수준) 또는 그 이상인 경우를 의미”한다. 대부분의 인력개발지역(WDAs)에서는 HPOs 적용에 있어 주 평균 자료를 활용하지만, 예외적으로 5개 지역은 생활비 수준이 낮아 HPOs 수준도 낮다.

중학생 진로탐색 활동, 고부가가치 산업자격 취득경로 개발, 마이크로 크레덴셜(micro credential) 체제 구축, 과학기술공학수학(Science, Technology, Engineering and Mathematics: STEM) 기반 경력 개발을 지원하고 있으며, 펜실베이니아 주 농업부는 농업 분야의 도제 프로그램을 개발하고 있다. 또한 근로기회 조세 크레딧 프로그램을 통해 취약집단을 고용한 고용주에 택스 크레딧을 제공하고 있다. 펜실베이니아 주 소상공인 조달 이니셔티브하에 100인 이하 기업에 조달계약의 일정 부분의 할당하여 해당 기업의 고용 창출 기회를 부여하고 있다. PA 커리어링크는 고용주에게 외국 노동자격 요건을 충족하도록 지원하고 있으며, 성인기초문해교육 프로그램, 진로 및 직업교육 프로그램을 제공하고 있다. 또한 공공도서관 활용 기회를 소상공인 및 기업인에 제공하고 있다.

### 3) 주-지역 인력개발위원회의 관계

인력개발위원회 위원 임명은 주-지역 인력개발위원회가 서로 상이한 절차에 따른다. 주 위원회 위원은 주지사가, 지역위원회 위원은 지역선출 관료가 임명한다. 두 위원회의 기능은 상당히 유사하지만 약간의 차이도 있다. 주 위원회는 주 인력개발계획 개발 및 프로그램을 개발하고 개선하는 역할을 맡고 있다. 또한 지역인력개발구역(WDAs)을 지정하고, WIA 성과를 모니터링하며, 주 단위 활동을 위한 재원을 배분한다. 지역위원회의 주요 역할도 주 위원회와 유사한 점이 있다. 지역인력개발계획의 작성, 서비스 공급자 선정, 서비스 전달 감시, 성과기준 교섭, 주 단위 고용통계 체제 개발과 관련한 주지사 지원 제공 등이 주 위원회의 주된 역할이다. 이와는 별도로 지역위원회는 두 가지 추가적인 법정 기능이 있는데, 고용주와의 연계 확보(employer linkages)와 알선 및 코칭(brokering and coaching)이 그것이다. 고용주와의 연계는 WIA 재정지원 활동을 경제개발 전략에 맞게 조율하는 것을 의미하며, 알선 및 코칭은 민간 고용주를 공공인력개발체제에 참여하도록 유도하는 활동을 뜻한다(National Association of Workforce Boards, 2016).

주 인력개발위원회는 또한 주지사의 인력개발계획에 대한 전략적 비전을 제시하고, 위원회 구성원의 역할과 책임에 대한 오리엔테이션을 실시한다. 주 위원회는 다양한 규모와 산업을 대표하는 고용주들로 구성되어 있는데 ① 지역위원회에 강력한 정책 및 표준과 거버넌스 제시, ② 지역인력구역(Workforce Investment Areas: WIAs) 재조정, 노동시장과의 조응성 증대 및 직접서비스



전달 재원의 극대화, ③ 지역/권역 계획 관련 지도 및 정책 설계로 경제·커뮤니티 개발 역점사항과 연계 확보, ④ 권역별 자금 자격(grant eligibility) 배분 등을 담당한다.

원스톱 센터 파트너 기관의 프로그램에 대한 평가는 주정부 성과평가 기준에 의거한 프로그램의 품질과 효과성, 발전 등에 관하여 연간 평가를 실시한다. PA 커리어링크는 모든 원스톱 센터 파트너 프로그램 평가에서 도구적 역할(instrumental role)을 담당하고 있다.

고품질 훈련을 제공하기 위한 방안도 명시하고 있다. 훈련기관에 대한 적합훈련공급자목록 모델(ETPL Models)을 적용하고, 인력개발 전략으로서 현장훈련(OJT), 전통적 일자리 및 맞춤형 훈련을 독려한다. 또한 일-기반 훈련은 전략 우선순위 직종(HPOs)과 조율을 거쳐 산업의 수요가 있으며, 스킬수요가 크고, 가족임금이 지급가능한 일자리만을 지정한다. 재직자 훈련은 펜실베이니아 주 인력개발 프로그램의 상징으로 산업파트너십 및 인력 및 경제개발 네트워크(Workforce and Economic Development Network of Pennsylvania: WEDnetPA)를 포함한다. 그 밖에 재활훈련, 진로직업교육 프로그램도 포함되어 있다.

### 나. 지역(local) 인력개발위원회 운영

펜실베이니아 주의 인력개발지역 가운데 하나인 센트럴 PA 인력개발위원회(Central Pennsylvania Workforce Development Corporation: CPWDC)는 비영리 조직으로서, 센트럴 PA 인력개발지역을 위한 지역 인력개발위원회 역할을 담당하고 있다. 조직의 주된 임무는 고용주와 구직자 서비스를 위한 연방 인력개발자금 사용을 감독하는 것이다. 본 위원회의 전략 포트폴리오에는 경쟁 입찰, 특수사업(special initiatives), 연구역량(research capabilities)이 포함되어 있다. 조직 구성원은 전체 27명으로 9개 소속 자치주별로 각 1명의 카운티 커미셔너(County Commissioner)로 구성된 지역 선출직 공직자 위원회(local Elected Officials: LEO)가 27명의 위원을 임명한다. 위원 구성에 있어서는 기업 대표 다수 원칙을 준수하고 있으며, 조직노동, 교육기관, 정부기관, 경제개발 및 커뮤니티 조직, PA 커리어링크 파트너 기관 등이 구성원을 이루고 있다. 조직으로는 집행위원회, 감사·재정위원회, 고용주 전략위원회, 거버넌스위원회, 지역관리위원회, 인재위원회, 정책성과 위원회, 청년평의회(Youth Council) 등이 있다(SCPA, 2016).

지역위원회의 전략적 목표(2014~2016년)와 관련하여 2013년 12월 4일 주 위원회의 승인을 위해 인력개발계획이 제출되었으며, 2013년 5월~11월 동안에는 2014~2016년 간 조직 과업에 초점을 둔 전략적 계획을 개발하였다. 지역위원회는 WIA의 법적 성과지표를 충족할 뿐만 아니라, 지역 사회 인력개발정책의 선도자로 자리매김하려고 하고 있다.

### 1) 지역 인력개발위원회의 구성

지역위원회 소속 자치주별로 3인의 커미셔너가 있으며, 주 인력개발위원회는 산업계 주도 체제로서 부문별 접근을 취하고 있다. 위원회는 구직자와 고용주에게 동시에 서비스를 제공해야 하는 부담이 있다. 현재 주 위원회는 신임 주지사의 부임 이후 이행 기간으로 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 그러나 윈스톱 센터 등의 서비스에 대해서는 지역 수준에서 긍정적인 평가를 하고 있다. 다만 조사결과의 유연성은 다소 부족한 편이며, 기본적으로 명령과 통제(command and control approach)에 기반한 운영이 지배적이라는 의견도 있다.

인력개발위원회의 자금은 매우 다양한 방식으로 조달되고 있다. 지역위원회는 교육훈련 프로그램 전달기관(커리어링크 등)에 대한 감독 역할을 수행하고 있으며, 자금 활용과 관련하여 연방/주정부의 최소 요구조건을 준수하고 있다.

### 2) 지역 인력개발위원회의 조직 및 운영

지역 인력개발계획(local plan)은 매우 기능적인 수준에서 규정되고 있으며, 주로 주지사의 주 인력개발계획을 충족시키기 위한 구체적인 활동이 명시되어 있다. 지역위원회는 위원회 활동과 인력개발계획을 구체화하기 위한 사업에 대한 모니터링을 주 위원회로부터 사업 중간과 종료 시점에서 받고 있다.

지역위원회는 주정부의 성과기준을 충족할 필요가 있다. 기금의 상당 부분은 취약계층을 타겟으로 하는데, 이러한 주정부의 요구조건 충족 방법에 대해서 2년 전부터 새로운 기준이 적용되고 있다. 특히, 지역 인력개발위원회의 자원의 차이(스태프, 자금 등)를 고려한 평가가 필요하다는 지

적이 많다. 더불어 지역위원회가 고용주와 구직자를 고객으로 하고 있다는 점, 즉 고용주의 이해를 반영하는 것과 취약계층에 서비스를 제공하는 것 사이에서 이해 갈등이 발생할 수 있다는 것도 문제가 되고 있다.

### 3) 지역 인력개발위원회의 리더십

고용주와 지역위원회는 협력관계를 유지하고 있으며, 지역위원회의 상호간 경쟁은 없고, 주정부의 인력개발관련 경쟁입찰에 대한 공모에는 참여하고 있다. 지역위원회 운영에서 가장 큰 쟁점은 바로 고용주에게 인력개발위원회 운영 방향의 혼동을 초래하지 않으면서 운영의 유연성을 유지하는 것이다. 고용주는 시장의 변화에 정책환경보다 훨씬 빨리 움직이지만, 주의 정치환경 특히 권력게임(power dynamics)을 파악하기는 어렵다. 특히, 주지사의 인력개발정책에 대한 진정한 비전이 무엇인지 불분명하다는 점은 지역위원회 운영에 상당한 부담을 주고 있다.

위원회 운영에 있어서 경제발전과 인적자원개발은 지역정치의 복잡한 동학이 위원회 운영을 어렵게 하고 있다. 특히, 펜실베이니아 주 위원회의 경우 새 주지사가 부임한 후로 위원회 구성이 완전히 바뀐 상태로 과도기를 겪고 있다. 따라서 지역노동시장 데이터 및 성장 산업에 대한 정보 파악이 매우 중요하다. 개별 산업의 고용주는 위원회에서 자신의 의견이 관철되기를 강하게 주장하는데, 위원회가 산업별로 상이한 요구 사이에서 균형을 유지하는 문제도 부각되고 있다.

더불어 지역의 고용주가 위원회의 중요성을 인식하도록 하게 하는 것이 중요하다. 그들이 지역 인적자원개발시스템으로부터 이익을 얻을 수 있다는 점을 인식하도록 설득하는 작업이 필요하다. 고용주와 교육훈련 부문 간의 지속적인 커뮤니케이션을 통해서 고용주로 하여금 교육훈련 커리큘럼을 설계할 수 있도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

센트럴 PA 인력개발 위원회는 지역의 6개의 커리어링크와 운영 컨소시엄을 구성하여 협력하고 있다. 이들 기관의 성과평가는 주로 정성적 평가를 실시하고 있는데, 평가기준으로는 성과 · 산출 · 적정성(appropriateness)이 포함되어 있다. 각 산업 부문별로 고용주의 입장이 매우 상이한 문제를 해결하는 것과 동시에 산업 부문의 참여를 유도하는 문제는 매우 어려운 과제로 남아 있다. 더욱이 위원회 운영의 장기적 성과는 시스템 운영의 유연성을 확보하는 데 달려 있다. 특히, 너무 복

잡한 절차나 규제가 도입되지 않아야 하는데, 이는 고용주 참여를 방해할 가능성이 매우 크기 때문이다. WIOA 법안은 위원회 다수가 산업에 의해 대표될 것을 명시하고 있다. 그러나 실제 기업의 참여를 유인하기 위한 인센티브로 작동하고 있는지, 산업계의 위원회 활동에 대한 강한 몰입을 이끌어 내기 위한 적절한 조치에 대해서는 여전히 논쟁중이다.

#### IV. 중앙-지방/원스톱 센터-위탁기관 거버넌스를 통해 본 직업능력개발사업의 탈집 중화

우리나라의 지역인적자원개발위원회(이하 지역인자위)는 2014년 출범 당시에는 공동훈련센터를 통한 훈련공급이라는 비교적 단일한 기능을 수행하는 역할을 부여받았다. 그러나 실제 사업을 추진하고 훈련 프로그램을 공급한 후, 지역인자위의 기능은 오히려 확대되는 추세에 있다. 즉, 2016년 현재 시점에서는 지역별 직업능력개발종합계획 수립, 지역 단위 산업수요 진단 및 상시조사, 산업주도 자격 개설 및 표준 설립, 훈련성과 평가 등 다양한 역할에 대한 조정역할을 담당하는 거버넌스로의 전환을 모색할 가능성도 배제할 수 없다. 이 과정에서 지역인자위는 지역교육훈련기관뿐만 아니라 산업체, 고용주협의회, 상공회의소, 지방자치단체 등과의 연계와 협력의 장을 마련할 필요가 있다. 다만, 지역인자위에 대한 지속적인 모니터링과 감독 기능은 중앙정부의 역할로 남겨 두는 것이 바람직하다.<sup>7)</sup>

우리나라의 지역인자위가 직업능력개발 거버넌스의 탈중심화의 핵심 기제로 작동할 것인지에 대해서는 아직까지 논란의 여지가 크다. 지역인자위가 지역별 직업능력개발 종합계획을 작성해야 하는 등 새로운 의무와 책임을 부여받았으나, 지역산업인력의 훈련수요조사나 직업능력개발 종합계획 수립 과정에서 여전히 중앙정부의 담당부서와 정책 전문가가 주도하는 경향이 두드러지기 때문이다. 또한 지역인자위의 인적구성과 물적기반이 여전히 취약한 상태에서 중앙정부 주도의 분권

7) 미국 펜실베이니아 주 인력개발위원회 운영 사례에서도 드러나듯이, 산업주도 직업능력개발 거버넌스로의 전환 과정에서 실업자 훈련의 주된 고객인 취약계층이 서비스 수혜 기회가 박탈될 가능성이 있다. 이를 해소하기 위해서는 지역인적자원개발위원회가 지방자치단체와 지역 단위 고용센터, 고용-복지 센터 등과 다수 부문의 조정을 위한 역할을 추가적으로 맡게 될 필요성도 없지 않다. 만일 이러한 전환이 가시화된다면 고용노동 및 사회서비스의 탈집중화 과정에서 가장 중추적인 역할을 담당하는 핵심 조직이 될 것으로 예상된다.

화가 과연 지속가능할 것인지에 대한 문제제기가 충분히 가능한 상황이다.<sup>8)</sup>

미국 펜실베이니아 주의 인력개발위원회에서도 고용주와 교육훈련기관, 지방자치단체, 원스톱 서비스 센터 및 파트너 기관 등이 참여하여 주요 의사결정을 하고 있다. 이른바 다수 부문, 다수 이해관계자 조정이 진행 중인 것이다.<sup>9)</sup> 그러나 이러한 협력적 의사결정 구조가 지속적으로 작동하기는 결코 쉽지 않다. 전반적으로 의사결정 과정이 역동적인 토론과 논의에 의해 결정되기보다는 참여주체의 개별 이해관계와 맞닿아 있는 사안 중심으로 진행되는 경향이 나타나기 때문이다. 시장 중심 거버넌스의 대표적 사례라 할 수 있는 미국의 펜실베이니아 주정부 사례에 대한 평가에서도 여전히 중앙정부와 지방정부 중심의 명령기반 규제 방식(command and control method)이 작동하고 있다는 현지 학자의 비판도 귀 기울여 볼 필요가 있다.

## V. 결론 및 시사점

지금까지 WIOA하에서 미국 펜실베이니아 주의 인력개발위원회 운영 현황과 주요 쟁점을 검토하였다. 이와 관련하여 우리나라의 지역인적자원개발위원회 향후 운영 방향에 대한 시사점 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 지역기반 거버넌스에 고용주의 실질적 참여를 유인할 수 있는 제도적 메커니즘을 마련해야 한다. 펜실베이니아 주 인적자원개발위원회(PAWDB)는 고용주의 스킬수요를 반영한 인력개발종합계획을 마련하여 주지사의 승인을 얻도록 되어 있다. 이러한 과정에서 지역 고용주의 보다 적극

8) 최영섭(2015)은 지역산업맞춤형 인력양성 사업이 우리나라 인력양성 시스템의 핵심인 직업능력개발 시스템 전체의 변화를 가져올 가능성이 높다는 측면에서 기존의 지역별 인력양성 사업과 차별성을 갖는다고 강조한다. 실제 직업능력개발 거버넌스의 변화를 유인하기 위한 과제를 다음과 같이 세 가지로 제시하였다. 첫째, 인력양성에서 지역별·산업별 전략에 대한 전략적 방향은 전체 직업능력개발체제의 효율성과 효과성 제고에 초점을 두어야 한다. 둘째, 지역인적자원개발위원회를 지역훈련 거버넌스로 전환할 필요가 있다. 즉, 별도의 훈련공급 기능에서부터 지역 내 다양한 직업능력개발훈련 프로그램의 방향과 규모 설정 및 조정 역할을 담당하는 기구로 전환할 필요가 있다. 이와 관련하여 지역인자위 운영기관을 지역상공회의소나 경영자총협회와 같은 사업주단체로부터 공공적 성격이 강한 지방자치단체나 고용센터로 이관할 필요성을 강조한다. 마지막으로 지역별 훈련제정 배분시스템을 구축하여 지역인자위의 의사결정을 물질적으로 뒷받침할 제도적 장치를 마련해야 한다는 점을 강조하고 있다(같은 글).

9) 고용 및 사회 정책 거버넌스의 탈집중화와 관련해서는 다양한 차원의 조정과 협력이 요구되는데 이는 다수준 협력, 다수 부문 협력, 다수 이해관계자의 협력으로 요약된다(Hedienrich and Rice, 2016). 첫째, 다수준 협력(multi-level coordination)은 정책을 담당하는 수준의 수직적 조정과 고용정책의 권역 또는 지역 수준으로의 탈집중화와 연관되어 있다. 둘째, 다양한 정책 및 서비스를 담당하는 부처 및 기관 간의 협력 문제, 그리고 다차원 조정(multi-dimensional coordination)의 문제가 제기된다(Van Berkel et al., 2012).


적인 참여를 유인할 수 있는 인센티브 메커니즘에 대한 고민이 심화되고 있다. 지역의 인력 및 훈련 수요는 지역 고용주가 가장 잘 파악할 수 있다는 데에 이견이 적다하더라도 실제 고용주가 지역 기반 훈련거버넌스에 참여할 유인이 마련되는냐의 문제는 제도적 인센티브가 존재하느냐에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

둘째, 지역 단위 거버넌스가 보다 나은 성과를 얻기 위해서는 효과성과 유연성의 균형을 모색할 필요가 있다. 펜실베이니아 주에서는 지역 원스톱 센터에 훈련 서비스 위탁이나 성과관리에 관한 충분한 재량을 부여하면서 커리어링크와 민간위탁기관에 제시된 최소성과기준에 의거하여 실제 직업능력개발 서비스를 제공하면서 성과기준을 충족시킬 의무를 담당하고 있다. 이른바 시장형 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 절충형<sup>10)</sup>이라 할 수 있는데, 지역인자위의 향후 직업능력개발사업 운영에 참고할 만한 여지가 크다. 또한 주 인력개발위원회 운영의 성패는 위원회 활동에 있어서 유연성의 보장 여부에 달려 있다는 점에 유의해야 한다. 민간 부문, 특히 고용주 참여를 유도하는 데 있어 이는 매우 중요한 과제인데, 위원회 활동 참여와 관련된 복잡한 서류작업이나 심사절차 등은 기업의 참여 유인을 현격하게 낮추기 때문이다.

셋째, 스킬수요 조사와 실제 교육훈련 프로그램 개설을 기계적으로 매칭하기보다는 이해당사자들 간의 소통에 의한 공동의사결정을 통하여 진행하는 것이 좀 더 합리적이다. ‘지역숙련수요조사’와 같은 양적 데이터에 지나치게 의존하기 보다는 지역 수준에서 고용주나 이해당사자의 상시적 요구를 반영할 수 있는 유연한 위원회의 운영이 필요하다. 펜실베이니아 주 위원회의 경우, 전략 우선순위 직종을 지정하여 이를 중심으로 훈련과정 개설 및 성과평가를 실시하고 있다. 다만, 훈련 후 취업직종이 충분한 생활수준을 보장할 수 있도록 제도적인 제한을 두고 있으며 실제 결과에 대한 지속적인 모니터링을 하고 있다는 점에 주목해야 한다.

마지막으로 지역인적자원개발위원회의 운영에 공공성을 강조하기 위해 지방자치단체나 고용센터로 사무국을 이전하는 방안(최영섭, 2015)에 대해서도 신중한 검토가 필요하다. 펜실베이니아 주의 경

10) 한편으로는 서비스 제공에서 준시장 기제를 도입하고 사업수행기관 간의 경쟁을 유도한다는 점에서 시장형 거버넌스의 특징을 갖고 있다. 또, 다른 한편으로는 지역사회 조직 간의 협력과 조정을 통하여 보다 나은 서비스 제공을 도모하는 네트워크 거버넌스의 성격을 드러내고 있다. 요컨대 시장형 거버넌스는 훈련서비스의 민간위탁을 통하여 공공 부문의 예산절감과 서비스의 효율성 증대를 추구하는 모형이라면, 네트워크 거버넌스는 지역사회의 비영리조직을 포함한 다양한 사회자본을 동원하고, 파트너십과 신뢰에 기반한 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 펜실베이니아 주의 경우 공공 프로그램의 민간위탁이 진행되는 동시에, 민간 부문의 협력과 자발성을 유도하는 데 초점을 두고 있다는 점에서 시장형 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 절충형으로 평가한다.

우에서 WIOA 인력개발체제하에서 연방정부-주 인력개발위원회-지역 인력개발위원회로 이어지는 거버넌스는 상당한 수준으로 제도화되어 있으며 재정·훈련 전달·고용 서비스 등의 계획 수립과 예산 집행 등이 이루어지고 있다. 그러나 주지사나 주 인력개발위원회 위원 선정, 주 인력개발위원회와 지역 인력개발위원회의 서비스 전달 및 감독 등에 있어 정치적인 고려나 영향에 따른 불확실성 문제도 제기되고 있는 점을 상기해 볼 필요가 있다. 지방자치단체의 참여를 유인하면서도 지역 정치의 역학으로부터 자율성을 확보할 수 있도록 지역인자위의 위상과 기능을 정립해야 한다. 

## 참고문헌

- 최영섭(2015). ‘지역 · 산업 맞춤형 인력양성 사업’의 현황과 과제, THE HRD REVIEW 18권 2호: 16-29, 한국직업능력개발원.
- Besharov, D. J., and Phoebe H. Cottingham, eds(2011). The Workforce Investment Act: Implementation Experiences and Evaluation Findings, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.
- Considine, M and Lewis, J(2003). Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. Public Administration Review 63(2): 131-140
- CPWDC(2016) ‘Workforce Development Meeting with Korea Research Institute for Vocational Education and Training, Internal Document’, CPWDC, February 29, 2016, Lewsburg: PA.
- Martin, H., and Deborah Rice(2016). ‘Integrating social and employment policies at the local level: conceptual and empirical challenges’, in Martin, H., and Deborah Rice (eds), Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- National Association of Workforce Boards(2016). ‘NAWB Workforce Investment Act 101: a Toolkit for Elected Officials: National Association of Workforce Boards’ <http://www.nawb.org/documents/Publications/WIA%20101%20with%20discussion%20sections.pdf>, 2016년 5월 4일 참조.
- Pennsylvania Workforce Development Board(2016). Meeting Agenda 2016 Quarterly Meeting of PA WDB, March 1, 2016, Harrisburg: PA.
- SCPA Works(2016). South Central Workforce Investment Board, PA Department of Labor and Industry-Center for Workforce Investment & Analysis, February 29, 2016, Harrisburg: PA.
- Van Berkel, R., De Graaf, W., and Sirovátka, T(2012). Governance of the activation policies in Europe: Introduction, International Journal of Sociology and Social Policy, 32(516): 260-272.
- Wolf, T.(2016). Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) Combined State Plan, Final version February 29, 2016.